

IM NAMEN DER REPUBLIK

Das Landesverwaltungsgericht Burgenland erkennt durch seinen Vizepräsident Dr. Giefing über die Beschwerde der Gemeinde BF, per Adresse ***, ***, vertreten durch die Rechtsanwälte *** OG in ***, vom 14.10.2019 gegen den Bescheid der Bgld. Landesregierung vom 30.09.2019, Zl. *** in einem Gemeindeaufsichtsverfahren nach der Bgld. Gemeindeordnung (GemO)

zu Recht:

I. Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

II. Eine ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof ist nach Art. 133 Abs. 4 B-VG unzulässig.

Entscheidungsgründe

I. Verfahrensgang:

A. Der Gemeinderat der Gemeinde BF hat in seiner Sitzung vom 28.03.2019 unter dem Tagesordnungspunkt 3. folgenden Beschluss gefasst:

„Nach eingehender Beratung beschließt der Gemeinderat auf Antrag des Bürgermeisters mit 5 Gegenstimmen [es folgen die Namen jener, die dagegen gestimmt haben] und 13 Ja-Stimmen den Fraktionen der Großgemeinde BF nach Antrag eine Fraktionsförderung in der Höhe von € 500,-- pro Gemeinderatsmandat auszubezahlen.“

Dazu wird in der bezughabenden Verhandlungsschrift über die Gemeinderatsitzung wörtlich wie folgt ausgeführt:

„Der Bürgermeister argumentiert, dass es schon seit vielen Jahren eine Vereinsförderung gibt und die Vereine der Großgemeinde jährlich finanzielle Unterstützung erhalten. Jeder Funktionär, sei es in den Vereinen oder im Gemeinderat, hat auch eine Verantwortung zu tragen und investiert einen großen Teil seiner Freizeit für das Wohl der Gemeinde. Es wird immer schwieriger Funktionäre für Vereine und die Gemeinde zu finden, ergänzt Bürgermeister AA. Deshalb sei es absolut gerechtfertigt, Verantwortung und Leistung auch finanziell zu unterstützen.“

B. Mit angefochtenem aufsichtsbehördlichen Bescheid der burgenländischen Landesregierung vom 30.09.2019, Zl. *** wurde der „Beschluss des Gemeinderates der Gemeinde BF in der Sitzung vom 28.03.2019, Tagesordnungspunkt 3. betreffend ‚Förderung Fraktionen in der Großgemeinde‘“ gemäß § 90 Abs. 2 der Burgenländischen Gemeindeordnung (Bgl. GemO) wegen Rechtswidrigkeit aufgehoben. Begründet wurde die Rechtswidrigkeit des Beschlusses des Gemeinderates damit, dass es sich hier um die Auszahlung zusätzlicher Bezüge an Mitglieder des Gemeinderates handle, für die es im Burgenländischen Gemeindebezügegesetz (Bgl. GBG) keine gesetzliche Grundlage gebe. Im Übrigen stützt sich der Bescheid auf die Befangenheitsvorschrift des § 49 Abs. 1 Bgl. GemO, wonach Mitglieder des Gemeinderates von der Beratung und Beschlussfassung über einen Verhandlungsgegenstand in Sachen, an denen sie selbst beteiligt sind, wegen Befangenheit ausgeschlossen sind – ein Fall, der nach der Rechtsmeinung der belangten Behörde hier vorliege.

C. Dagegen wurde von der Gemeinde BF rechtzeitig Beschwerde erhoben. Dabei wird geltend gemacht, dass der angefochtene Bescheid die subjektiven Rechte der Gemeinde verletze, insbesondere deren Recht auf den gesetzlichen Richter sowie deren Recht auf Selbstverwaltung und Achtung der Gemeindeentscheidungen betreffend die Besorgung des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde. Gemeinden seien in ihrem eigenen Wirkungsbereich befugt, Subventionen, Förderungen und andere Zuwendungen zu gewähren. Nach Art 116 Abs. 2 B-VG habe die Gemeinde das Recht, Vermögen aller Art nicht nur zu besitzen und zu erwerben, sondern auch über das Gemeindevermögen zu verfügen. Eine gleichlautende Bestimmung enthält § 1 Abs. 2 Bgld GemO 2003. Somit haben Gemeinden das Recht aus eigenem Vermögen Förderungen, Subventionen und sonstige Zuwendungen zu gewähren. Als Ausfluss dieses Rechts sehen die §§ 24 Abs. 1 Z 5 und 25 Abs. 2 Z 7 Bgld GemO 2003 vor, dass der Gemeinderat „Richtlinien“ für die Zuerkennung von Stipendien, Subventionen und anderen Zuwendungen im Rahmen des Voranschlags festsetzen kann. Von dieser Befugnis habe die Beschwerdeführerin Gebrauch gemacht. Sohin habe der Gemeinderat — gemäß § 24 Abs. 1 Z 5 sowie § 25 Abs. 2 Z 7 Bgld GemO 2003 — „Richtlinien“ für eine „Fraktionsförderung“ beschlossen, in denen die in Betracht kommenden Förderungswerber (Fraktionen = Gemeinderatsparteien), der Berechnungsmodus für die Förderungshöhe (€ 500,- mal Mandatsstärke) sowie die Art der Geltendmachung (nach Antrag) festgesetzt wurden. Zur Vorbereitung der Förderungsgewährung habe der Gemeinderat der belangten Behörde in seiner Sitzung am 28.03.2019 den Beschluss gefasst, den Fraktionen der Großgemeinde BF nach Antrag eine Fraktionsförderung in der Höhe von € 500,- pro Gemeinderatsmandat auszubehalten. Die letztendliche Beschlussfassung über konkrete Förderungsansuchen bleibe gemäß § 24 Abs. 1 Z 5 sowie § 25 Abs. 2 Z 7 Bgld GemO 2003 - je nach Höhe der im Einzelfall beantragten Förderung dem Gemeindevorstand bzw. dem Bürgermeister vorbehalten. Mit dem angefochtenen Bescheid vom 30.09.2019 habe die belangte (Aufsichts-)Behörde den Beschluss des Gemeinderates vom 28.03.2019 — also die Förderungsrichtlinien - wegen Rechtswidrigkeit aufgehoben.

Dieser Bescheid sei rechtswidrig ergangen: Da es sich um eine zulässige Förderung der Gemeinderatsfraktionen handle, werde das Bgld. Gemeindebezugesetz hier überhaupt nicht berührt. Der Beschluss des Gemeinderates hat die „Fraktionen“ (Gemeinderatsparteien) - und nicht die einzelnen Gemeinderatsmitglieder — als Förderungsempfänger im Auge. Ein Ausschluss von der Beschlussfassung liegt nach § 49 Absatz 1 Ziffer 1 lit a der Bgld. GemO 2003

in Sachen vor, an denen ein Gemeinderatsmitglied „selbst ... beteiligt" sei. Dies wäre dann der Fall, wenn die einzelnen Gemeinderatsmitglieder selbst Bezieher der Förderung sind; dies treffe jedoch nicht zu. Mit umfangreicher Begründung und unter Anführung der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes wird in der Beschwerde der Beurteilung der belangten Behörde, es würde jedenfalls eine Befangenheit nach dem Auffangtatbestand des § 49 Abs. 1 Z 5 Bgld GemO 2003 vorliegen, entgegnet.

D. Das Landesverwaltungsgericht Burgenland führte in dieser Rechtssache eine mündliche Verhandlung durch. Dabei führte die Vertreterin der Aufsichtsbehörde eingangs wörtlich wie folgt aus:

„Ich halte die bisherigen schriftlichen Ausführungen insoweit aufrecht, als ich unser Argument im angefochtenen Bescheid insofern relativiere, als mir aufgrund der Formulierung des GR-Beschlusses, welche[r] nicht klar bestimmt ist, nicht wissen können, ob d[ies] tatsächlich ein zusätzliches Gehalt für die G[emeinderats]-Mitglieder ist. Das wäre dann jedenfalls rechtswidrig, weil es gegen das Gemeindebezügegesetz verstoßen würde. Wir ergänzen unser Vorbringen dahingehend, dass es sich hier um eine Spende oder eine Subvention nach dem Parteiengesetz handelt. Und eine solche Zuwendung § 6 Abs. 6 und Abs. 9 des Parteiengesetzes widersprechen würde.“

Die Vertreterin der Aufsichtsbehörde verneint in der mündlichen Verhandlung die Anwendbarkeit von § 3 Parteiengesetz, „weil [...] hier weder eine politische Partei noch eine wahlwerbende Partei in Frage kommen“. Dies führt die Aufsichtsbehörde in einem aufgetragenen Schriftsatz näher wie folgt aus:

„Eine politische Partei ist laut Legaldefinition des § 1 Abs. 2 Parteiengesetzes 2012 eine dauernd organisierte Verbindung, die durch gemeinsame Tätigkeit auf eine umfassende Beeinflussung der staatlichen Willensbildung, insbesondere durch die Teilnahme an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern und dem Europäischen Parlament, abzielt und deren Satzung beim Bundesministerium für Inneres hinterlegt ist. Gemäß § 2 Abs. 1 Parteiengesetz 2012 ist dieser Begriff umfassend zu verstehen und alle territorialen (Landes-, Bezirks-, Gemeindeorganisationen) und nicht territorialen (nach thematischen Kriterien oder solchen der Interessenvertretung definierten Teilorganisationen) Teile werden erfasst.

Davon zu unterscheiden ist die wahlwerbende Partei, die gemäß § 2 Z 2 Parteiengesetz 2012 eine Wählergruppe darstellt, die sich unter Führung einer unterscheidenden Parteibezeichnung und Aufstellung einer Parteiliste an der Wahlwerbung zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament beteiligt.

Eine Wahlpartei geht grundsätzlich nach Abschluss des Wahlverfahrens und Entscheidung eines allfälligen Anfechtungsverfahrens unter, weil ihr Zweck

nur die Teilnahme am Wahlverfahren zur Erzielung von Mandaten bestanden hat. Nur wenn sie zugleich als politische Partei nach dem ParteienG oder vereinsmäßig organisiert ist, besteht sie als solche weiter (s. OGH 10.01.1989, 4 Ob 600/88, ähnl. VfGH 07.03.2002, WII-1/01). Dies muss wohl im Lichte des Parteiengesetzes 2012 insoweit ergänzt werden, als dass die wahlwerbende Partei auch hinsichtlich der im Parteiengesetz festgelegten Pflichten, insbesondere der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Rechnungshof, weiterbesteht.

Eine Gemeinderatsfraktion kann jedoch weder als politische Partei noch als wahlwerbende Partei betrachtet werden. Weder liegt bei einer Gemeinderatsfraktion eine dauernde organisierte Verbindung, die durch gemeinsame Tätigkeit auf eine umfassende Beeinflussung der staatlichen Willensbildung abzielt und deren Satzung beim Bundesministerium für Inneres hinterlegt ist, noch eine Wählergruppe, die sich an der Wahlwerbung zu einem allgemeinen Vertretungskörper beteiligt, vor.“

Da es sich um eine Parteifraktion ohne Rechtspersönlichkeit handle würde diese Förderung „unweigerlich zu einer individuellen Förderung jedes Gemeinderatsmandatars führen“.

Die Gemeinde BF bestritt in der Verhandlung und in einem das Verfahren abschließenden Schriftsatz, dass dieses neue Vorbringen der Aufsichtsbehörde Gegenstand des aufsichtsbehördlichen Verfahrens war und auch jetzt vor dem Verwaltungsgericht nach § 27 VwGVG sein könne: Denn die Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderates sei lediglich mit einer vermeintlichen Befangenheit der Gemeinderatsmitglieder und mit einem Verstoß gegen das Bgld. Gemeindebezügegesetz begründet worden. Weitere Gründe seien für die Kassation des Gemeinderatsbeschlusses nicht genannt worden. Im Beschwerdeverfahren sei der Prüfungsumfang gemäß § 27 VwGVG iVm. § 9 VwGVG dahingehend beschränkt, dass nur eine Prüfung aufgrund der Beschwerde erfolgen dürfe. Der Prüfungsumfang des Verwaltungsgerichts sei daher durch die Beschwerdegründe und das Beschwerdebegehren begrenzt. Die belangte Behörde habe es verabsäumt, ihren erst nachträglich eingenommenen Standpunkt betreffend einen Verstoß gegen das Parteiengesetz schon in ihrem Aufhebungsbescheid zur Grundlage für die Kassation des Gemeinderatsbeschlusses zu machen. Im hier anhängigen Beschwerdeverfahren sei dieser nachträgliche Standpunkt auch nicht „Sache“ iS des § 28 VwGVG.

Zum Vorwurf, es handle sich bloß um einen Zusatzbezug der Gemeinderatsmitglieder, entgegnet die beschwerdeführende Gemeinde im gerichtlichen Verfahren, dass „schon aus dem Wortlaut des Gemeinderatsbeschlusses klar

hervorgehe, dass es sich nicht um einen Zusatzbezug der Gemeinderatsmitglieder handeln [könne], [was] auf den „ersten Blick“ bereits „ersichtlich“ sei. Es gehe vielmehr „um Subventionen beziehungsweise Förderungen der Gemeinderatsfraktionen“, wie das auch im Nationalrat oder im Landtag der Fall sein könne.

Dies falle aber nicht unter das „Schlagwort der Parteienförderung“. Es werde hier keine politische Partei iS des Parteiengesetzes gefördert (vgl. dazu auch § 16 Abs. 4 ParteienG), sondern eine Gemeinderatsfraktion, die „als Folge einer Wahlpartei zu sehen ist“. Politische Parteien besitzen Rechtspersönlichkeit, Gemeinderatsfraktionen hingegen sind „erlaubte Gesellschaften bürgerlichen Rechts“ nach § 26 ABGB. Die Gemeinde BF verweist dabei auf das Urteil des Obersten Gerichtshofes (OGH) vom 22.11.1977, 4 Ob 377/77, in dem es um die Parteifähigkeit einer Gemeinderatsfraktion geht [Der OGH geht dabei davon aus, dass es sich bei einer Wahlpartei um eine „erlaubte Gesellschaft“ mit grundsätzlich den gleichen Rechten und Pflichten wie einer natürlichen Person handelt – Anm. des Verwaltungsgerichts]. Die beschwerdeführende Gemeinde verweist in der mündlichen Verhandlung in diesem Konnex auf Beispiele anderer Gemeinden, in denen Gemeinderäte eine Fraktion bilden, die keine politische Partei im Sinne des Parteiengesetzes sind.

Auch dass es sich hier um eine reine „Parteispende“ handle, wird von der Gemeinde in der mündlichen Verhandlung wörtlich wie folgt bestritten:

„Die[...] Aufwendungen, die die [Gemeinderatsf]raktionen für ihre Tätigkeit haben, sollen durch diese Zuwendungen zumindest teilweise finanziert werden. Sie liegen im öffentlichen Interesse. Es handelt sich z.B. um Schulungsmaßnahmen an der politischen Akademie. Es handelt sich um Baraufwendungen, z.B. für politische Werbung durch Flugblätter. Diese öffentliche Tätigkeit wäre ohne diese Aufwendungen nicht möglich. Es handelt sich daher nicht um eine Spende.“

E. Das Landesverwaltungsgericht Burgenland hat über die Beschwerde im 2. Rechtsgang (dh: nach Entscheidung eines Zuständigkeitsstreites durch den Verwaltungsgerichtshof über die hier sachlich zuständige Aufsichtsbehörde) erwogen:

II. Folgender Sachverhalt steht als Ergebnis der mündlichen Verhandlung fest:

Der Gemeinderat der Gemeinde BF hat in seiner Sitzung vom 28.03.2019 unter dem Tagesordnungspunkt 3. folgenden Beschluss gefasst:

„Nach eingehender Beratung beschließt der Gemeinderat auf Antrag des Bürgermeisters mit 5 Gegenstimmen [es folgen die Namen jener, die dagegen gestimmt haben] und 13 Ja-Stimmen den Fraktionen der Großgemeinde BF nach Antrag eine Fraktionsförderung in der Höhe von € 500,-- pro Gemeinderatsmandat auszubezahlen.“

Dazu wird in der bezughabenden Verhandlungsschrift über die Gemeinderats-sitzung wörtlich wie folgt ausgeführt:

„Der Bürgermeister argumentiert, dass es schon seit vielen Jahren eine Vereinsförderung gibt und die Vereine der Großgemeinde jährlich finanzielle Unterstützung erhalten. Jeder Funktionär, sei es in den Vereinen oder im Gemeinderat, hat auch eine Verantwortung zu tragen und investiert einen großen Teil seiner Freizeit für das Wohl der Gemeinde. Es wird immer schwieriger Funktionäre für Vereine und die Gemeinde zu finden, ergänzt Bürgermeister AA. Deshalb sei es absolut gerechtfertigt, Verantwortung und Leistung auch finanziell zu unterstützen.“

III. Beweiswürdigung:

Dieser Sachverhalt steht – von den Parteien unbestritten – fest. Umstritten blieb lediglich, wie diese „Richtlinie“ des Gemeinderates auszulegen ist: Ob es sich um eine Fraktionsförderung, Parteispende, Subvention oder zusätzliches Gehalt („finanzielle Unterstützung“) der Gemeinderatsmitglieder handelt.

IV. Rechtslage:

A. Die hier maßgeblichen Bestimmungen der Bgld. GemO lauten (Hervorhebung durch das Landesverwaltungsgericht):

§ 24 Abs. 1 leg. cit. lautet:

„§ 24
Aufgaben

(1) Dem Gemeindevorstand sind außer jenen Aufgaben, die ihm durch dieses Verfassungsgesetz oder durch andere gesetzliche Bestimmungen zugewiesen sind, folgende Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde zur selbständigen Erledigung vorbehalten:

1. die Vorberatung und Antragstellung der zum Wirkungskreis des Gemeinderats gehörenden Angelegenheiten, soweit der Gemeinderat dafür nicht besondere Ausschüsse bestellt oder die Angelegenheiten nicht unmittelbar behandelt;
2. a) die befristete Aufnahme von Bediensteten
 - aa) für länger als sieben Monate, jedoch nicht für mehr als ein Jahr, oder
 - bb) zur Vertretung, wenn der Vertretungsfall ein Beschäftigungsverbot oder eine Karenz nach dem Burgenländischen Mutterschutz- und Väter-Karenzgesetz - Bgld. MVKG, LGBl. Nr. 16/2005 in der jeweils geltenden Fassung, oder nach gleichartigen bundesgesetzlichen Vorschriften ist, und
- b) die einverständliche Lösung und die vorzeitige Auflösung des Dienstverhältnisses der Bediensteten gemäß lit. a;
3. der Erwerb oder die Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen im Rahmen des Voranschlags bis zu einem Betrag von 2 % der Einzahlungen der operativen Gebarung des Finanzierungsvoranschlags des laufenden Haushaltsjahres, höchstens jedoch bis zu einem Betrag von 200 000 Euro;
4. die Vergabe von Arbeiten, Lieferungen und Leistungen im Rahmen des Voranschlags, wenn das Entgelt den Gesamtbetrag oder bei regelmäßig wiederkehrenden Vergaben der Jahresbetrag 2 % der Einzahlungen der operativen Gebarung des Finanzierungsvoranschlags des laufenden Haushaltsjahres, höchstens jedoch den Betrag von 200 000 Euro nicht übersteigt;
5. die Zuerkennung von Stipendien, Subventionen und anderen Zuwendungen im Rahmen des Voranschlags unter Berücksichtigung der vom Gemeinderat festgesetzten Richtlinien.“

§ 25 Abs. 1 und 2 Bgld. GemO lautet:

„§ 25

Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich

(1) Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen. Er leitet und beaufsichtigt die gesamte Verwaltung der Gemeinde. Er ist Vorstand des Gemeindevorstandes und Vorgesetzter der Gemeindebediensteten. Diese sind an seine Weisungen gebunden.

(2) Dem Bürgermeister sind außer jenen Aufgaben, die ihm durch dieses Verfassungsgesetz oder durch andere gesetzliche Bestimmungen zugewiesen sind, folgende Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde zur selbständigen Erledigung vorbehalten:

1. die Besorgung der behördlichen Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde in erster Instanz, soweit durch Gesetz nicht ausdrücklich anderes bestimmt wird;
2. die Vollziehung der von den Kollegialorganen gefassten Beschlüsse;
3. die Maßnahmen der laufenden Verwaltung;
4. die Aufnahme nicht ständiger Bediensteter für nicht länger als sieben Monate, die einverständliche Lösung und die vorzeitige Auflösung ihres Dienstverhältnisses;

5. der Erwerb oder die Veräußerung von beweglichen Sachen im Rahmen des Voranschlags bis zu einem Betrag von 0,5 % der Einzahlungen der operativen Gebarung des Finanzierungsvoranschlags des laufenden Haushaltsjahres, höchstens jedoch bis zu einem Betrag von 40 000 Euro;
6. die Vergabe von Arbeiten, Lieferungen und Leistungen im Rahmen des Voranschlags bis zu einem Betrag von 0,5 % der Einzahlungen der operativen Gebarung des Finanzierungsvoranschlags des laufenden Haushaltsjahres, höchstens jedoch bis zu einem Betrag von 40 000 Euro;
7. die Zuerkennung von Stipendien, Subventionen und anderen Zuwendungen bis höchstens 500 Euro im Einzelfall im Rahmen des Voranschlags unter Berücksichtigung der vom Gemeinderat festgesetzten Richtlinien;
8. der Abschluss von befristeten Miet- und Pachtverträgen mit einer Dauer von maximal sechs Monaten.“

Die Bestimmung über die Befangenheit lautet in § 49 leg. cit.:

„Befangenheit

(1) Die Mitglieder der Kollegialorgane der Gemeinde sind von der Beratung und der Beschlussfassung über einen Verhandlungsgegenstand wegen Befangenheit ausgeschlossen:

1. in Sachen, an denen

a) sie selbst oder der Ehegatte,

b) die Verwandten in gerader Linie und die Verwandten zweiten, dritten und vierten Grades in der Seitenlinie,

c) die Verschwägerten in gerader Linie und die Verschwägerten zweiten Grades in der Seitenlinie,

d) die Wahlleitern und Wahlkinder und die Pflegeeltern und Pflegekinder,

e) Personen, die miteinander in Lebensgemeinschaft leben, sowie Kinder und Enkel einer dieser Personen im Verhältnis zur anderen Person sowie

f) der eingetragene Partner beteiligt sind;

2. in Sachen ihrer Wahl- oder Pflegeeltern, Wahl- oder Pflegekinder, ihres Mündels oder Pflegebefohlenen;

3. in Sachen, in denen sie als Bevollmächtigte einer Partei bestellt waren oder noch bestellt sind;

4. im Berufungsverfahren, wenn sie an der Erlassung des angefochtenen Bescheids in unterer Instanz mitgewirkt haben;

5. wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

(2) Auf besonderen Beschluss des Gemeinderats können sie jedoch der Beratung zwecks Erteilung von Auskünften beigezogen werden; auch in diesem Falle ist in ihrer Abwesenheit Beschluss zu fassen.

(3) Eine Befangenheit liegt nicht vor, wenn die im Abs. 1 genannten Organe an einem Verhandlungsgegenstand lediglich als Angehörige einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe beteiligt sind.

(4) Wird zufolge Befangenheit der Gemeinderat beschlussunfähig, so entscheidet über dessen Antrag die Landesregierung als Aufsichtsbehörde; bei Beschlussunfähigkeit eines anderen Kollegialorgans entscheidet der Gemeinderat.

(5) Die Bestimmungen über die Befangenheit gelten nicht

1. für Wahlen;
2. für die Erlassung von Verordnungen;
3. im Falle des Verlangens einer Volksabstimmung über die Absetzung des Bürgermeisters und im Falle des Misstrauensvotums gegen den Bürgermeister oder ein sonstiges Mitglied des Gemeindevorstands;
4. im Falle der Abberufung der Ausschüsse (§ 34) und der Ortsvorsteher.

(6) Die Befangenheitsbestimmungen der Abs. 1 und 3 gelten auch für die nicht in kollegialer Beratung und Beschlussfassung durchzuführenden Tätigkeiten des Bürgermeisters und der sonstigen Mitglieder des Gemeindevorstands und des Gemeinderats. Bei Gefahr im Verzug hat jedoch das befangene Organ die unaufschiebbaren Amtshandlungen selbst vorzunehmen.

(7) Die Befangenheitsbestimmungen gelten sinngemäß auch für die Ersatzmitglieder nach § 15a"

B. Die hier maßgeblichen Bestimmungen im Parteiengesetz 2012 lauten:

§ 2 Parteiengesetz 2012 lautet:

„Im Sinne der folgenden Paragraphen bezeichnet:

1. „politische Partei“: jede Partei im Sinne des § 1, wobei dieser Begriff umfassend zu verstehen ist und alle territorialen (Landes-, Bezirks-, Gemeindeorganisationen) und nicht territorialen (nach thematischen Kriterien oder solchen der Interessenvertretung definierten Teilorganisationen) Teile erfasst,
2. „wahlwerbende Partei“: eine Wählergruppe, die sich unter Führung einer unterscheidenden Parteibezeichnung und Aufstellung einer Parteiliste an der Wahlwerbung zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament beteiligt,
3. „nahestehende Organisation“: eine von der politischen Partei (einschließlich ihrer Gliederungen im Sinne des § 5 Abs. 1) getrennte Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die diese politische Partei unterstützt oder an der Willensbildung dieser politischen Partei insbesondere durch Entsendungen in Organe mitwirkt oder an deren Willensbildung diese politische Partei insbesondere durch Entsendungen in Organe mitwirkt, sofern diese Art der Zusammenarbeit zwischen der politischen Partei und der Organisation entweder in deren Rechtsgrundlagen oder in den Satzungen der Partei festgelegt ist. Parlamentarische Klubs im Sinne des § 1 des Klubfinanzierungsgesetzes 1985, BGBl. Nr. 156, und Rechtsträger im Sinne des § 1 Abs. 2 des Publizistikförderungsgesetzes 1984, BGBl. Nr. 369, sowie Landtagsklubs und je Partei eine vom jeweiligen Bundesland geförderte Bildungseinrichtung dieser Partei, sind keine nahestehenden Organisationen im Sinne dieses Gesetzes,
- 3a. „Personenkomitee“: eine von der politischen Partei (im Sinne der Z 1) getrennte Organisation natürlicher und juristischer Personen, mit dem Ziel,

eine Partei für eine Wahl oder einen Wahlwerber materiell zu unterstützen. Personenkomitees haben sich unter Angabe ihrer Mitglieder beim unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat zu registrieren,

4. „Wahlwerbungsausgaben“: die Ausgaben, die eine politische Partei oder eine wahlwerbende Partei, die keine politische Partei ist, ab dem Stichtag der Wahl bis zum Wahltag zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder zum Europäischen Parlament spezifisch für die Wahlauseinandersetzung aufwendet,

5. „Spende“: jede Zahlung, Sachleistung oder lebende Subvention, die natürliche oder juristische Personen

a. einer politischen Partei oder

b. einer wahlwerbenden Partei, die keine politische Partei ist, oder

c. einer Gliederung der politischen Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt oder

d. einer nahestehenden Organisation, mit Ausnahme jener im Sinne des § 4a Abs. 2 Z 4 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400, sowie jener Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen, oder

e. an Abgeordnete, die auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, oder

f. an Wahlwerber, die auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, ohne entsprechende Gegenleistung gewähren. Nicht als Spende anzusehen sind Mitgliedsbeiträge, Beiträge der jeweiligen Partei angehörenden Mandatäre und Funktionäre, Zuwendungen von Berufs- und Wirtschaftsverbänden und anderen Interessenvertretungen mit freiwilliger Mitgliedschaft im Sinne des Artikels II Abs. 1 des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 391/1975 an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen, Zuwendungen von gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen sowie Zuwendungen im Rahmen lokalpolitisch üblicher Veranstaltungen im Wert von bis zu 100 Euro pro Person und Veranstaltung, soweit diese der Registrierkassenpflicht nicht unterliegen,

6. „Sponsoring“: jede Zahlung, Sachleistung oder lebende Subvention einer natürlichen oder juristischen Person an

a. eine politische Partei,

b. eine wahlwerbende Partei, die keine politische Partei ist, oder

c. eine Gliederung einer politischen Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt oder

d. eine nahestehende Organisation, mit Ausnahme jener im Sinne des § 4a Abs. 2 Z 3 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400, sowie jener Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen, oder

e. einen Abgeordneten, der auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert hat, oder

f. einen Wahlwerber, der auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert hat,

mit dem Ziel ihren Namen, ihr Erscheinungsbild, ihre Tätigkeiten oder ihre Leistungen zu fördern, indem insbesondere bei Veranstaltungen der unter lit.

a bis f angeführten Personen oder Organisationen Stände angemietet oder sonst das Logo oder der Firmenname, insbesondere auf Einladungskarten, Veranstaltungshinweisen oder im Rahmen von Veranstaltungen verwendet

wird; Veröffentlichungen in Medien gelten nicht als Sponsoring,
7. „Inserat“: eine gegen Zahlung, Sachleistung oder lebende Subvention veranlasste Veröffentlichung in Medien, deren Medieninhaber eine politische Partei ist.“

Der unter der Überschrift „Parteienförderung“ stehende § 3 Parteiengesetz 2012 (Verfassungsbestimmung) lautet:

„Bund, Länder und Gemeinden können politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Bund, Ländern und Gemeinden jährlich Fördermittel zuwenden. Dazu dürfen den politischen Parteien, die in einem allgemeinen Vertretungskörper vertreten sind, insgesamt je Wahlberechtigtem zum jeweiligen allgemeinen Vertretungskörper mindestens 3,10 Euro, höchstens jedoch 11 Euro gewährt werden. Die Länder können ihre Förderungen innerhalb der doppelten Rahmenbeträge regeln, um auch die Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Bezirks- und Gemeindeebene sicherzustellen. Für die Ermittlung der Anzahl der Wahlberechtigten ist jeweils auf die bei der letzten Wahl zum allgemeinen Vertretungskörper Wahlberechtigten abzustellen. Eine darüberhinausgehende Zuwendung an politische Parteien und wahlwerbende Parteien zur Bestreitung von Wahlwerbungskosten bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern ist unzulässig. Fördermittel des Bundes für politische Parteien sind durch ein besonderes Bundesgesetz zu regeln.“

Der unter der Überschrift „Spenden“ lautende § 6 Parteiengesetz 2012 lautet:

„(1) Jede politische Partei kann nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen Spenden (§ 2 Z 5) annehmen.

(1a) Jede politische Partei im Sinne des § 2 Z. 1 darf pro Kalenderjahr höchstens Spenden im Gesamtwert von € 750.000 annehmen. Darüber hinausgehende Spenden sind unverzüglich dem Rechnungshof weiterzuleiten. Diese Bestimmung gilt auch für neue, bisher nicht unter den sachlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes gefallen seiende wahlwerbende Parteien, welche Statuten vor ihrem ersten Antreten zur Wahl eines allgemeinen Vertretungskörpers oder des Europäischen Parlaments hinterlegt haben, wobei jedoch für das erste Antreten bei einer Wahl im betreffenden Kalenderjahr das Doppelte dieses Betrages als Höchstgrenze gilt. Für bestehende politische Parteien im Sinne dieses Bundesgesetzes bzw. deren territoriale und nicht territoriale Teilorganisationen, die bei Wahlen zu einem Landtag antreten, in dem sie noch nicht vertreten sind, erhöht sich in diesem Kalenderjahr der Betrag gemäß erstem Satz um weitere € 200.000 je Landtagswahl, sofern die Spenden von Seiten des Spenders für Zwecke der Wahlwerbung im Rahmen des jeweiligen Landtags-Wahlkampfes zweckgewidmet und entsprechend verwendet werden.

(2) In einer Anlage zum Rechenschaftsbericht (§ 5) hat jede politische Partei Spenden getrennt wie folgt auszuweisen:

1. Spenden an die politische Partei und solche an ihre Gliederungen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen,

2. Spenden an nahestehende Organisationen, ausgenommen jene im Sinne des § 4a Abs. 2 Z 3 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400, sowie Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen, und an Gliederungen der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzen,

3. Spenden an Abgeordnete und Wahlwerber, die auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben.

(3) Die Anlage ist wie folgt zu gliedern:

1. Gesamtsumme der Spenden von natürlichen Personen, die nicht unter Z 2 fallen,

2. Gesamtsumme der Spenden von im Firmenbuch eingetragenen natürlichen und juristischen Personen,

3. Gesamtsumme der Spenden von Vereinen, die nicht unter Z 4 fallen und

4. Gesamtsumme der Spenden von auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden, von Anstalten, Stiftungen oder Fonds.

Dies gilt nicht für Spenden an Organisationen gem. Abs. 2 Z 1 und 2 auf Gemeindeebene sowie an Abgeordnete und Wahlwerber gem. Abs. 2 Z 3.

(4) Spenden, deren Gesamtbetrag in einem Kalenderjahr (Rechenschaftsjahr) den Betrag von 2 500 Euro übersteigen, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders auszuweisen. Spenden an Bundes-, Landes- und Bezirksorganisationen sind dabei zusammenzurechnen.

(5) Pro Spender, gleichgültig ob es sich dabei um eine juristische oder eine natürliche Person handelt, sind pro Kalenderjahr Spenden an eine politische Partei im Sinne des § 2 Z. 1 nur in der Höhe von insgesamt € 7.500 zulässig. Für juristische Personen, die Tochtergesellschaften oder ähnliche Strukturen haben, gilt diese Höchstsumme pro Kalenderjahr insgesamt. Für neu antretende wahlwerbende Parteien iSd Abs 1a dritter Satz gilt, dass die Höchstsumme das Fünffache beträgt. Für nicht im Landtag vertretene politische Parteien iSd Abs. 1a letzter Satz gilt, dass die Höchstsumme das Doppelte beträgt, sofern die Spenden vonseiten des Spenders für Zwecke der Wahlwerbung im Rahmen des jeweiligen Landtags-Wahlkampfes zweckgewidmet und entsprechend verwendet werden. Spenden über € 2.500 sind dem Rechnungshof unter Nennung von Spender und Höhe unverzüglich zu melden. Der Rechnungshof hat diese Spenden unter Nennung von Spender und Höhe unverzüglich zu veröffentlichen.

(6) Politische Parteien dürfen keine Spenden annehmen von:

1. parlamentarischen Klubs im Sinne des Klubfinanzierungsgesetzes 1985, BGBl. Nr. 156, und Landtagsklubs,

2. Rechtsträgern im Sinne des § 1 Abs. 2 Publizistikförderungsgesetzes 1984, BGBl. Nr. 369, und von Ländern geförderten Bildungseinrichtungen der Parteien,

3. öffentlich-rechtlichen Körperschaften,

4. gemeinnützigen Einrichtungen im Sinne des § 4a Abs. 2 Z 1 bis 3 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400, sowie Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen,

5. Unternehmungen und Einrichtungen, an denen die öffentliche Hand mit mindestens 25 vH beteiligt ist,

6. ausländischen natürlichen oder juristischen Personen,

7. natürlichen oder juristischen Personen, sofern es sich um eine Spende in bar handelt, die den Betrag von 500 Euro übersteigt,
8. anonymen Spendern, sofern die Spende im Einzelfall mehr als 500 Euro beträgt,
9. natürlichen oder juristischen Personen, die erkennbar eine Spende eines nicht genannten Dritten weiterleiten wollen, sofern die Spende mehr als 500 Euro beträgt,
10. natürlichen oder juristischen Personen, die der Partei erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder rechtlichen Vorteils eine Spende gewähren wollen und
11. Dritten, die Spenden gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt für diese Partei einwerben wollen.

(7) Nach Abs. 1a, 5 und 6 unzulässige Spenden sind von der Partei unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr, an den Rechnungshof weiterzuleiten. Der Rechnungshof hat die eingehenden Beträge auf einem gesonderten Konto zu verwahren und überdies in seinem Tätigkeitsbericht (Art. 126d Abs. 1 B-VG) anzuführen.

(8) Der Rechnungshof leitet die innerhalb eines Kalenderjahres nach Abs. 7 eingegangenen Beträge zu Beginn des darauffolgenden Kalenderjahres an Einrichtungen weiter, die mildtätigen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen.

(9) Abs. 1a und 3 bis 8 sind sinngemäß auf alle Gliederungen einer Partei, auf Abgeordnete und Wahlwerber, die auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, Personenkomitees und auf nahestehende Organisationen, ausgenommen jene im Sinne des § 4a Abs. 2 Z 3 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400, sowie Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen, anzuwenden.

(9a) Einnahmen und Ausgaben von Personenkomitees im Zeitraum von 1. Jänner 2017 bis 1. Juli 2019 sind gegenüber dem Rechnungshof bis spätestens 1. Jänner 2020 offenzulegen.

(10) (Verfassungsbestimmung) Abweichend von Abs. 2 bis 7 können durch die Landesgesetzgebung strengere Vorschriften erlassen werden.“

C. Die den Prüfungsumfang und Prozessgegenstand für das verwaltungsgerichtliche Verfahren bestimmenden Vorschriften im VwGVG lauten:

§ 9 VwGVG lautet auszugsweise:

„Inhalt der Beschwerde

(1) Die Beschwerde hat zu enthalten:

1. die Bezeichnung des angefochtenen Bescheides oder der angefochtenen Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt,
2. die Bezeichnung der belangten Behörde,
3. die Gründe, auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt,
4. das Begehren und

5. die Angaben, die erforderlich sind, um zu beurteilen, ob die Beschwerde rechtzeitig eingebracht ist.

(2) Belangte Behörde ist

1. in den Fällen des Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG jene Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat,

2. in den Fällen des Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG jene Behörde, der die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zuzurechnen ist,

3. in den Fällen des Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG jene Behörde, die den Bescheid nicht erlassen hat, und

4. in den Fällen des Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG jene Behörde, die das Verhalten gesetzt hat.

(3) Soweit bei Beschwerden gegen Bescheide gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG eine Verletzung des Beschwerdeführers in Rechten nicht in Betracht kommt, tritt an die Stelle der Gründe, auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt, die Erklärung über den Umfang der Anfechtung.

(4) und (5).“

§ 27 VwGVG lautet:

„Prüfungsumfang

Soweit das Verwaltungsgericht nicht Rechtswidrigkeit wegen Unzuständigkeit der Behörde gegeben findet, hat es den angefochtenen Bescheid und die angefochtene Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt auf Grund der Beschwerde (§ 9 Abs. 1 Z 3 und 4) oder auf Grund der Erklärung über den Umfang der Anfechtung (§ 9 Abs. 3) zu überprüfen.“

§ 28 Abs. 1 bis 3 VwGVG lautet:

„Erkenntnisse

(1) Sofern die Beschwerde nicht zurückzuweisen oder das Verfahren einzustellen ist, hat das Verwaltungsgericht die Rechtssache durch Erkenntnis zu erledigen.

(2) Über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG hat das Verwaltungsgericht dann in der Sache selbst zu entscheiden, wenn

1. der maßgebliche Sachverhalt feststeht oder

2. die Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden ist.

(3) Liegen die Voraussetzungen des Abs. 2 nicht vor, hat das Verwaltungsgericht im Verfahren über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG in der Sache selbst zu entscheiden, wenn die Behörde dem nicht bei der Vorlage der Beschwerde unter Bedachtnahme auf die wesentliche Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens widerspricht. Hat die Behörde notwendige Ermittlungen des Sachverhalts unterlassen, so kann das Verwaltungsgericht den

angefochtenen Bescheid mit Beschluss aufheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde zurückverweisen. Die Behörde ist hiebei an die rechtliche Beurteilung gebunden, von welcher das Verwaltungsgericht bei seinem Beschluss ausgegangen ist.“

V. Erwägungen:

A. Zum Verfahrensgegenstand und Prüfungsmaßstab im verwaltungsgerichtlichen Verfahren:

Aus der Verfassung (Art. 130 Abs. 4 B-VG) selbst erhellt sich nicht, was unter der konkreten „Sache“, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren entschieden werden soll, zu verstehen ist. Nach den dafür maßgeblichen einfachgesetzlichen Bestimmungen des VwGVG ist die Prüfungsbefugnis der Verwaltungsgerichte nicht unbegrenzt. Der äußerste Rahmen für die Prüfbefugnis ist die "Sache" (Verfahrensgegenstand) des bekämpften Bescheides.

Entscheidet das Verwaltungsgericht "in der Sache selbst", hat es nicht nur über die gegen den verwaltungsbehördlichen Bescheid eingebrachte Beschwerde abzusprechen, sondern auch die Angelegenheit zu erledigen, die von der Verwaltungsbehörde entschieden wurde (vgl. VwGH 16.3.2016, Ra 2015/04/0042, mwN). Nach mittlerweile gefestigter Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist „Sache“ des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht jene Angelegenheit, die den „Inhalt des Spruchs der belangten Behörde gebildet hat“ (vgl. für viele jüngst VwGH vom 29.07.2021, Ra 2021/05/0021; *Köhler* in *Köhler/Brandtner/Schmelz* (Hrsg), VwGVG Kommentar § 28 VwGVG Rz 35; *Leeb* in *Hengstschläger/Leeb*, AVG ErgBd (2017) § 28 VwGVG Rz 36 mwN auf die Rspr.).

Hier ist der Inhalt des Spruches die Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderates wegen „Rechtswidrigkeit“. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Gemeinderatsbeschlusses über die Fraktionsförderung bildet daher auch den Prozessgegenstand im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Der Verfahrensgegenstand kann nach dieser Rechtsprechung auch nicht durch eine (mangelhafte) Begründung eines Bescheides eingeschränkt werden. Dieser thematisierte Sachverhalt ist rechtlich umfassend zu beurteilen (so auch *Kuderer*, Der Prüfungsumfang der Verwaltungsgerichte [2018], 60).

Dabei ist nach dieser Rechtsprechung das Verwaltungsgericht bei der Prüfung der ihm vorliegenden Sache „auf Grund der Beschwerde“ in seiner rechtlichen

Beurteilung nicht an das Beschwerdevorbringen gebunden. Vielmehr darf und muss es seiner Entscheidung sämtliche aktenkundigen bzw. im Beschwerdeverfahren hervorgekommenen Sachverhaltselemente zugrunde legen (so die mittlerweile ständige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes vgl. die Entscheidungen vom 28.05.2019, Ra 2019/22/0036, vom 27. Jänner 2016, Ra 2014/10/0038 und 17. Dezember 2014, Ro 2014/03/0066; kritisch zu dieser sehr weiten Auslegung des § 27 VwGVG in der Rspr. des VwGH, *Kuderer*, Der Prüfungsumfang der Verwaltungsgerichte [2018], 23 ff). Wie der Verwaltungsgerichtshof bereits ausgesprochen hat, stellt der Wortlaut des § 27 VwGVG – „auf Grund der Beschwerde (§ 9 Abs. 1 Z 3 und 4)“ - klar, dass sich das Verwaltungsgericht sowohl mit den Beschwerdegründen als auch mit dem Begehren der beschwerdeführenden Partei im Rahmen der Prüfung des bei ihm angefochtenen Bescheides inhaltlich auseinanderzusetzen hat, und dass der Gesetzgeber den Prüfungsumfang nicht ausschließlich an das Vorbringen der jeweiligen beschwerdeführenden Partei binden wollte (vgl. VwGH 9.9.2015, Ro 2015/03/0032, mwN). Darüber hinaus ist auch das Amtswegigkeitsprinzip des § 39 Abs. 2 AVG iVm § 17 VwGVG als ein bei den Verwaltungsgerichten maßgebliches Prinzip jedenfalls in den der grundsätzlichen meritorischen Entscheidungspflicht unterliegenden Fällen im Rahmen der von diesen Gerichten zu führenden Ermittlungsverfahren zu beachten (vgl. VwGH 9.9.2015, Ra 2015/03/0019). Eine Auslegung des § 27 VwGVG im Sinne der beschwerdeführenden Gemeinde dahingehend, dass die Prüfbefugnis der Verwaltungsgerichte auf die Beschwerdegründe selbst eingeschränkt zu verstehen wäre, ist nach dieser Rechtsprechung daher unzutreffend, denn von einem Beschwerdeführer kann nicht erwartet werden, dass er in seiner Beschwerde sämtliche rechtlichen Angriffspunkte aufzeigt. Ebenso wenig geht der Verwaltungsgerichtshof dabei davon aus, dass der Gesetzgeber den Prüfungsumfang ausschließlich an das Vorbringen des Beschwerdeführers binden wollte.

Da hier die Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderates zur Fraktionsförderung wegen Rechtswidrigkeit in Beschwerde gezogen wurde, ergibt sich auch als Prüfungsgegenstand für das Verwaltungsgericht die Überprüfung dieses Beschlusses auf Rechtswidrigkeit.

B. In der Sache selbst:

B.1. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht wurde die Frage nach der Rechtsfähigkeit von Gemeinderatsfraktionen aufgeworfen. Aufgrund der nachfolgenden Erwägungen erscheint es sinnvoll, diese Frage zuerst zu beantworten:

Nach einhelliger Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes, kommt einer "Parteifraktion" (dies zu unterscheiden von einer – hier nicht vorliegenden - Wahlpartei) – worunter auch die Mitglieder des Gemeinderates fallen oder worunter die Gesamtheit der auf Grund eines Wahlvorschlages gewählten Mitglieder einer gesetzgebenden Körperschaft zu verstehen ist - keine Rechtspersönlichkeit zu (vgl. OGH vom 10.01.1989, 4 Ob 600/88). Das heißt aber nicht – wie die Aufsichtsbehörde vermeint – dass in diesen Fällen Förderungen der Gemeinderatsfraktionen ipso iure als zusätzliche Bezüge der Mandatare zu werten sind, weil hier dann im Sinne der subsidiär auf alle „Gemeinschaften“ analog anzuwendenden Bestimmungen der §§ 825 ff ABGB grundsätzlich eine Verfügungsbefugnis sämtlicher Mitglieder einer Fraktion über diese Gelder und ein Mitwirkungsrecht jedes einzelnen Mitgliedes an der Verwaltung dieser Geldmittel anzunehmen ist (so der OGH 12.06.1990, 8 Ob 692/89 im Fall einer Landtagsfraktion).

B.2. Das Landesverwaltungsgericht geht im Einklang mit dem Beschwerdevorbringen davon aus, dass hier von der Aufsichtsbehörde die im Beschluss des Gemeinderates festgelegte „Richtlinie“ zur Fraktionsförderung als rechtswidrig aufgehoben wurde. Dabei hat die Aufsichtsbehörde im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bemängelt, dass dieser Beschluss „nicht klar bestimmt“ sei, um ihn näher beurteilen zu können. Damit ist sie aus folgenden Erwägungen im Recht:

In der Bgld. Gemeindeordnung selbst werden die inhaltlichen Anforderungen, die an eine solche Richtlinie des Gemeinderates zu stellen sind, nicht näher bestimmt. In *Fasching/Weikovics*, Kommentar zur Bgld. Gemeindeordnung 2003, 148 wird dazu für derartige (Subventions-)Richtlinien wie folgt näher ausgeführt:

„Das Mindestmaß der Richtlinien wird dadurch erfüllt, dass der Gemeinderat eine Aufschlüsselung des Subventionsbetrages im Voranschlag vornimmt. Darüber hinaus kann der Gemeinderat einen Beschluss über weitere Einzelheiten der Vergabe der genannten Zuwendungen (Vergabe von Amts wegen oder nur auf Antrag; Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger, maximale

Höhe etc) fassen. Die Richtlinien des Gemeinderates sind als abstrakte Weisung zu qualifizieren. Voraussetzung der Zuerkennung der Subvention ist jedenfalls die Deckung der Ausgabe durch einen Voranschlagsansatz.“

Unter Subvention im verwaltungsrechtlichen Sinn wird nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes eine vermögenswerte Zuwendung aus öffentlichen Mitteln verstanden, die ein Verwaltungsträger oder eine andere mit der Vergabe solcher Mittel betraute Institution einem Privatrechtssubjekt zukommen lässt, *sofern sich dieses statt zur Leistung eines marktmäßigen Entgelts zu einem im öffentlichen Interesse gelegenen subventionsgerechten Verhalten bereit erklärt* (OGH 26. 1. 2000, 7 Ob 187/99x; vgl. in der Literatur grundlegend *Wenger in Wenger* [Hrsg], *Förderungsverwaltung* [1973], 42) Obwohl es sich hier schon nach der Begrifflichkeit nicht um Subventionen handeln kann, teilt das Verwaltungsgericht diese Rechtsauffassung, wonach derartige Richtlinien gleichsam als „abstrakte Weisungen“ aufzufassen sind und daher ein Mindestmaß an inhaltlicher Bestimmtheit aufweisen müssen:

Dies bereits deshalb, um sie einerseits von bloßen Förderungen oder Subventionen im Rahmen der gem. Art. 116 Abs. 2 B-VG garantierten gemeindlichen Selbstverwaltung (also welche im örtlichen Interesse der Gemeinde gelegen sind und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht überschreiten) andererseits von nach § 6 Parteiengesetz 2012 verpönten Parteispenden bzw. auch von unzulässigen zusätzlichen Bezügen der Gemeinderäte abgrenzen zu können.

So unterscheidet auch das Parteiengesetz 2012 zwischen dem streng geregelten Spendenregime im § 6, das für *alle Gliederungen* einer Partei anzuwenden ist (und dadurch die gesamten Parteistrukturen erfasst werden sollen – vgl. *Eisner/Kogler/Ulrich*, *Recht der politischen Parteien* [2019], 41), und dem weitaus großzügigeren Förderungsregime: Nach *Segalla* (Neue Transparenzvorschriften für Parteien, *Jahrbuch Öffentliches Recht* 13 NWV, 262f.) werden Förderungen

„dann nicht unter den [Anm. des Verwaltungsgerichtes: nach dem Parteiengesetz 2012 sehr weiten] Spendenbegriff zu fassen sein, sofern sie durch die Normierung eines Förderungsgegenstandes („der immateriellen Gegenleistung“) von einer - bedingungslos gewährten - Spende zu unterscheiden sind. Freilich darf dadurch eine Spende dann nicht als Förderung versteckt werden – klare Vorgaben über die Zweckbindung [...] und allenfalls Rückzahlungsverpflichtungen bei Zweckverfehlung können helfen, diese Unterscheidung zu wahren.“

Eine inhaltliche Bestimmtheit in nur annähernder Weise findet sich hier in der Richtlinie des Gemeinderates nicht.

Würden diese Geldmittel den einzelnen Mandataren zukommen (und nicht der Fraktion als solche - vgl. dazu OGH 12.06.1990, 8 Ob 692/89), handelte es sich um ein unzulässiges zusätzliches Gehalt der Gemeinderatsmitglieder, wie die Aufsichtsbehörde im angefochtenen Bescheid unterstellt. Obwohl hier von einer „Fraktionsförderung“ gesprochen und auch ein Vergleich zur Vereinsförderung gezogen wird und der Rechtsvertreter der Gemeinde in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht diese finanzielle Zuwendung – nachträglich - als „Förderung“ sehr plausibel erklärt, ist eine derartige *ursprüngliche* Intention (nämlich: hier die Leistungen der Mitglieder zusätzlich abzugelten) – mangels näherer Ausführungen in der „Richtlinie“ nicht gänzlich von der Hand zu weisen: Bezieht sich der Bürgermeister in der Niederschrift zur Beschlussfassung doch darauf, dass Funktionäre nicht mehr leicht „zu finden sind“ und in diesem Zusammenhang es gerechtfertigt sei, „Verantwortung und Leistung“ auch finanziell zu unterstützen.

Da der Gemeinderatsbeschluss aus diesem Grund rechtswidrig war, erübrigte sich ein Eingehen auf das weitere Beschwerdevorbringen.

VI. Unzulässigkeit der ordentlichen Revision:

Die ordentliche Revision ist unzulässig, weil keine Rechtsfrage im Sinne des Art. 133 Abs. 4 B-VG zu beurteilen war, der grundsätzliche Bedeutung zukommt. Weder weicht die gegenständliche Entscheidung von der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ab, noch fehlt es an einer Rechtsprechung (vgl. die in der Begründung zitierte Judikatur). Die dazu vorliegende Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist einheitlich. Hinweise auf eine grundsätzliche Bedeutung der zu lösenden Rechtsfrage liegen nicht vor.

Dr. G i e f i n g

Dieses Dokument ist amtssigniert. Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels finden Sie unter <http://www.signaturpruefung.gv.at>
Die Echtheit eines Ausdruckes kann durch Vorlage beim LVwG Burgenland verifiziert werden. Das Logo des Landesverwaltungsgerichts ist die Bildmarke.